

Herwigg Roggemann: Einführung in die Grundlagen des Rechtssystems und die Institutionen der EU
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 44, 1/2007., str. 9.-24.

Herwigg Roggemann, Freie Universität Berlin
Interuniversitäres Rechtzentrum Split/Berlin¹

EINFÜHRUNG IN DIE GRUNDLAGEN DES RECHTSSYSTEMS UND DIE INSTITUTIONEN DER EU

UDK: 347.9 (4-97 EU)

Primljeno: 10. 11. 2006.

Izvorni znanstveni rad

The paper gives a short overview regarding some basic legal principles and institutions of the European Community/Union. It shows the substantial role of the European Court in step by step forming and more closely integrating what is called the European Space of Law. The aim of the paper is to put the questions arising around public procurement and its necessary reforms into the framework of the European law making process. The relation between European Law and national law of the Member States is essentially determined by legal acts issued by the law making organs of the EC/EU. Among these legal acts the European directives and the way they are either not to the full extent or not in time or not at all transferred into national law play a special role. To improve the legal position of the European citizens and the protection of their individual rights the European Court developed a new theory of national state responsibility for violating European Law by administrative, judicial and even law making bodies of the Member States. Thus strengthening the integrative effects of the supranational judicial power within the European Union. The paper refers only on some of the numerous actual publications dealing in Germany with European Law to encourage students to further and more intensive work in this field, which is and probably in future will be in dynamic development.

Key words: european union, legal principles and institutions

I. GRUNDLAGEN UND GRUNDSÄTZE DES EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTSRECHTS

1. Die Ost - und Südosterweiterung des Europäischen Rechtsraums

Die Osterweiterung der Europäischen Union stellt einen der bedeutsamsten Entwicklungsschritte der Europäischen Union zu einer wahrhaft *gesamteuropäischen* Gemeinschaft dar. Nach Jahrzehnten der durch den Zweiten Weltkrieg und ideologisch sowie machtpolitisch bedingten Teilung Europas ist mit

¹ Prof. Dr. Dr. h. c., Leiter des Zentrums für deutsches, kroatisches, europäisches Recht und Rechtsvergleichung Split/Berlin, Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin, Garystr. 55, D-14 195 Berlin, Tel.: 0049/30/8385-3380, Fax: //-3788, E-Mail: zentrum@zedat.fu-berlin.de

diesem Schritt die wirtschaftliche, rechtliche und politische Vereinigung Europas – eines der Ziele der europäischen Geschichte – ein großes Stück näher gerückt.

Mit der Osterweiterung war und ist zugleich für alle beteiligten Staaten des postsozialistischen Europa ein starker Reformimpuls verbunden. Dessen positive Wirkung zeigt sich im Vergleich zwischen denjenigen Staaten, die bereits zu den neuen EU-Mitgliedern gehören oder in Beitrittsverhandlungen stehen, und den Staaten, bei denen dieses derzeit und auf absehbare Zeit noch nicht der Fall ist, wie z. B. im Verhältnis zwischen Polen und der Ukraine oder Kroatien und Serbien.

Der Prozeß der europäischen Einigung ist erst dann erfolgreich abgeschlossen, wenn nach der Osterweiterung die noch ausstehende *Südosterweiterung* stattgefunden hat. Auf diesem Wege werden insbesondere die Länder des ehemaligen Jugoslawien mit Reformforderungen und der Notwendigkeit zu umfassender Rechtsanpassung konfrontiert.

Die folgenden Ausführungen geben einen kurzen, zusammenfassenden Überblick über einige Grundbegriffe und Grundsätze des Europarechts und möchten die Studierenden zu weiterer Beschäftigung mit dieser ebenso wichtigen wie faszinierenden Rechtsmaterie anregen.

2. Supranationales Gemeinschaftsrecht

Im Europäischen Rechtsraum hat sich im Laufe seiner fünfzigjährigen Entwicklung seit den Römischen Verträgen von 1957 eine eigenständige Rechtsordnung entwickelt. Nationales Recht, Internationales Recht und Europäisches Gemeinschaftsrecht sind, wie der EuGH schon 1962 erklärt hat, *„selbständige, voneinander verschiedene Rechtsordnungen“*².

In seiner grundlegenden Entscheidung van Gend & Loos³ führt der EuGH aus: *„Dass die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch nur in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind.“*

Dieses Charakteristikum der Eigenständigkeit einer supranationalen Rechtsordnung mit einer Reihe wichtiger Folgen für

- Auslegung,
- Rechtsprechungszuständigkeit und Rechtsschutz,
- Rechtsgeltung und Anwendung,
- Rechtswirkung für Bürger

² Vgl. Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH Slg.) VIII (1962), 97/110 (Bosch); Sl. 1963, 1 (van Gend & Loos./ Niederländische Finanzverwaltung), auszugsweise auch bei Pechstein/Koenig (Hrsg.), Entscheidungen des EuGH, 2. Aufl., Tübingen, 2003, S. 41 f.

³ Vom 5.2.1963

⁴ Der deutsche Terminus „Völkerrecht“ erscheint allerdings zunehmend missverständlich.

⁵ Zum Gemeinschaftsrecht und seinem Verhältnis zum nationalen Recht vgl. Auch Ulricht Haltern, Europarecht, Tübingen 2005, S. 259 ff., 265; Herdegen, Europarecht, 7.Aufl., München 2005, S. 2 ff.

gilt nur für das *Europäische Gemeinschaftsrecht* im engeren Sinne, d.h. das Recht der beiden Europäischen Gemeinschaften (der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), seit 1993 in Europäische Gemeinschaft (EG) umbenannt, und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG)).

Eine supranationale Rechtsordnung eigener Art zwischen internationalem Recht (Völkerrecht)⁴ und nationalem Recht mit spezifischen Charakteristika bildet also nur die erste der drei Säulen unter dem gemeinsamen Dach der Europäischen Union⁵.

Dies gilt nicht für die zweite und dritte Säule. In der zweiten Säule, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) fehlt dem Europäischen Gerichtshof die Rechtsprechungszuständigkeit (Vgl. Art. 46 EUV). Da der EuGH grundsätzlich nur für die Auslegung der Gemeinschaftsverträge und nicht für die Bestimmungen der "intergouvernementalen" Zusammenarbeit zuständig ist, kann er nicht über deren Rechtsnatur und Rechtswirkungen entscheiden. Für die dritte Säule, die Zusammenarbeit von Polizei und Justiz im Strafrecht, schließt Art. 34 EUV die unmittelbare Wirksamkeit sogar einstimmig ergangener Beschlüsse ausdrücklich aus.

Der EuGH kann seine Rolle als rechtlicher *Integrationsmotor der EU* daher nur im Bereich des Gemeinschaftsrechts im engeren Sinne spielen. Hier allerdings tut er dies seit seiner Gründung in zunehmend erfolgreichem Maße.

3. Elemente des Gemeinschaftsrechts

Als tragende Bausteine der Gemeinschaftsrechtsordnung sind zu nennen:

- Der Grundsatz der unmittelbaren Geltung,
- Der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts,
- die spezifischen Anforderungen an die Auslegung dieser Rechtsordnung,
- der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht,
- der Grundsatz der Mindesteffektivität des Gemeinschaftsrechts (Beispiel Fall Factortame I),
- der Grundsatz der Mitwirkungspflicht (Art. 10 EGV),
- die allgemeinen (geschriebenen und ungeschriebenen) Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts.

4. Unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts

Das Gemeinschaftsrecht gilt in den Mitgliedstaaten unmittelbar⁶. Der Grundsatz der unmittelbaren Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht wird als

⁶ Dazu Helmut Lecheler, Einführung in das Europarecht, 2. Aufl., München 2003, S. 51 f.; Herdegen, Europarecht, 7. Aufl., S. 146 ff.; Haltern, Europarecht, Tübingen 2005, S. 262 ff.

der wichtigste, von der Rechtsprechung des EuGH entwickelte Baustein zur Sicherstellung des Effektivität des Gemeinschaftsrechts bezeichnet.

Zu unterscheiden ist nach dem Geltungsgrund für seine Anwendbarkeit das *Primärrecht und das sekundäre Gemeinschaftsrecht*.

Das primäre Gemeinschaftsrecht in Gestalt

- der Gründungsverträge,
- Protokolle zu den Verträgen,
- der Verträge zu deren Änderung und Ergänzung
- sowie auch der ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts

wird Bestandteil der nationalen Rechtsordnungen wie andere normale Völkerrechtsverträge, d.h. durch Ratifikationsgesetz. Dies hat eine doppelte Funktion: es enthält die Zustimmung des nationalen Gesetzgebers zur Ratifikation und den Anwendungsbefehl im innerstaatlichen Recht.

Das sekundäre Gemeinschaftsrecht in Gestalt der von den Organen der Gemeinschaft erlassenen Rechtsakte, d. h. :

- Verordnungen, d.h. der “Grundverordnungen” –
(Rat) und “Durchführungsverordnungen” (Kommission),
- Richtlinien, Entscheidungen,
- Empfehlungen und Stellungnahmen

wird mit seinem Erlaß unmittelbar geltendes und anwendbares Recht in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Es bedarf dazu nicht eines weiteren Umsetzungsaktes. Diese unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts folgt aus Art. 249 EUV.

Der unmittelbaren Geltung des Gemeinschaftsrechts haben die Mitgliedstaaten mit Abschluß und Ratifikation der Verträge zugestimmt. Sie können, wie der EuGH in seiner Grundsatzentscheidung Costa/ENEL festgestellt hat, diese Rechtslage nicht mehr nachträglich einseitig ändern.

Voraussetzung für die unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit einer Vorschrift des primären oder des sekundären Gemeinschaftsrechts ist, dass sie “self-executing”, d.h. einer solchen unmittelbaren Anwendung überhaupt fähig ist. Sie muß hinreichend klar, vollständig und unbedingt abgefasst sein⁷. Der Rechtsakt muß also eine solche Struktur aufweisen, dass er ohne weitere Konkretisierung

- Rechte und Pflichten für Private begründen und
- Von Verwaltungsbehörden und Gerichten unmittelbar angewandt werden kann.

⁷ So Art. 25 EGV, dazu Lecheler, a.a.O., S. 52; Haltern, a.a.O., S. 262.

⁸ Im Fall Gend & Loos zur unmittelbaren Anwendung von Art. 25 EGV mit der Folge, dass die Niederlande keinen erhöhten Einfuhrzoll für Waren aus Deutschland erheben durften. Zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern vgl. EuGH Slg.1974, 1337, 1347 – van Duyn.

⁹ Slg. 1964, 1251m 1269 ff., Pechstein/Koenig, a.a.O., S.2 f.

Der EuGH bezeichnet diese Normqualität als “direct effect” oder “direct applicability”.

Der EuGH hat einer Reihe von Vorschriften des Primärrechts eine solche unmittelbare Geltung zugesprochen.⁸

5. Vorrang des Gemeinschaftsrechts

Das Gemeinschaftsrecht hat Vorrang vor dem nationalen Recht.

Dieser Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht war vom EuGH zunächst nur auf das einfache nationale Recht bezogen worden.

Den Primat des Gemeinschaftsrechts hat der EuGH in seiner Entscheidung Costa./. E.N.E.L.⁹ auf die definitive Übertragung von Hoheitsrechten, den Grundsatz der Vertragstreue, das Diskriminierungsverbot und die Schaffung einer eigenständigen Rechtsordnung gestützt¹⁰.

In seiner weiteren Rechtsprechung hat der EuGH den Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts auch auf das nationale Verfassungsrecht erstreckt¹¹.

Dies bedeutet: Gemeinschaftsrecht jeder Normstufe geht nationalem Recht jeder Normstufe vor. Eine EG-Verordnung oder Richtlinie hat daher Vorrang auch vor nationalem Verfassungsrecht.

Der Grundsatz des Vorrangs ist in den bisherigen Gemeinschaftsverträgen nicht ausdrücklich festgelegt, sondern vom EuGH entwickelt worden. Er ergibt sich aus der Notwendigkeit einer gleichmäßigen Geltung des unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten (Art. 249 II EG)¹². Dies setzt voraus, dass das Gemeinschaftsrecht jedem Rechtssetzungsakt eines Mitgliedstaates übergeordnet bleibt.

Nur unter dieser Voraussetzung der Priorität entfaltet auch das Vorlegungsverfahren gem. Art. 230 II EGV seine Wirkung: Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den EuGH ist allgemein verbindlich.

Der Entwurf des Konventsverfassungsvertrages hat die Aufnahme dieses Grundsatzes ins Primärrecht vorgesehen (Art.10 I VV).

¹⁰ Hierzu näher Matthias Herdegen, Europarecht, 7. Aufl., München 2005, S.201 ff.

¹¹ Vgl. EuGH Slg. 1970, 1125, 1171; vgl. vor allem auch das Simmenthal-II-Urteil, Slg. 1978, 629.

¹² Dazu Lecheler, S.54 f.

¹³ So Herdegen, 203, Lecheler, 53.

¹⁴ Vgl. EuGH Slg.1990, I-2433 Rn.19 ff.) In diesem Fall ging es um Beschränkungen bei der Registrierung spanischer Fischereigesellschaften im britischen Fischereifahrzeugregister. Gegenüber dem britischen Rechtsgrundsatz, dass gegen die Krone und deren Minister keine einstweiligen Verfügungen erlassen werden dürften, betonte der EuGH das Gebot effektiver Rechtsanwendung des Gemeinschaftsrechts.

In diesem Fall hatte der italienische Verfassungsgerichtshof sich die Entscheidung über die Nichtanwendbarkeit nationalen Rechts wegen Verstoßes gegen Gemeinschaftsrecht vorbehalten und die Verwerfungsbefugnis der Fachgerichte beim Konflikt von nationalem und Gemeinschaftsrecht abgelehnt. Der EuGH verlangte demgegenüber die uneingeschränkte Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch den nationalen Richter unabhängig von entgegenstehenden nationalen Rechtsvorschriften.

Der Grundsatz des Vorrangs enthält keinen Geltungsvorrang (vergleichbar Art. 31 GG), sondern nur einen *Anwendungsvorrang*. Entgegenstehendes nationales Recht ist daher nicht automatisch nichtig. Gemeinschaftsorgane heben nationale Rechtsakte nicht auf. Das nationale Recht gilt weiter, bleibt aber unanwendbar, soweit und solange es mit Gemeinschaftsrecht kollidiert.¹³

Wird die entsprechende gemeinschaftsrechtliche Vorschrift aufgehoben, so ist das bis dahin kollidierende nationale Recht wieder unbeschränkt anwendbar. Außerdem bleibt kollidierendes nationales Recht, das allgemeine Sachverhalte mit Auslandsbezug regelt, weiterhin anwendbar im Verhältnis zu Drittstaaten jenseits der EU und deren Staatsangehörigen.

Zum Vorrangprinzip gehört auch, dass die nationalen Gerichte effektiven Rechtsschutz gegen gemeinschaftswidriges nationales Recht bieten. Diese Rechtsschutzpflicht hat der EuGH im Fall Factortame I¹⁴ aus dem Grundsatz der loyalen Mitwirkung aller Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht abgeleitet (Art. 10 EGV).

6. Auslegung des Gemeinschaftsrechts

Europäisches Gemeinschaftsrecht¹⁵ ist aus sich selbst auszulegen. Die Auslegungsgrundsätze des nationalen und des internationalen Rechts, sind auf die Auslegung der Rechtsbegriffe des Europäischen Gemeinschaftsrechts nicht ohne weiteres anwendbar. Beispiele hierfür bieten die Begriffe des Arbeitnehmers in Art. 39 EGV, öffentliche Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit in Art. 30 EGV oder öffentliches Unternehmen in Art. 86 EG.

Die letztverbindliche Auslegung von Gemeinschaftsrecht sowie auch die Beurteilung der Gültigkeit von Rechtsakten des sekundären Gemeinschaftsrechts liegen ausschließlich beim EuGH.

In diesem Zusammenhang kommt dem Vorabentscheidungsverfahren gem Art. 234 Abs. II (ex 177) EGV besondere Bedeutung zu. Im Fall Rheinmühlen hatte der deutsche Bundesfinanzhof dem EuGH die Frage vorgelegt, ob auch ein untergeordnetes Instanzgericht ein unbeschränktes Recht zur Vorlage einer Frage an den EuGH habe, ohne an die rechtliche Beurteilung eines übergeordneten nationalen Gerichts gebunden zu sein. Der EuGH hat diese Frage bejaht. Und zur Begründung ausgeführt:

Art. 177 (jetzt 234 EGV) ist von entscheidender Bedeutung dafür, dass das vom Vertrag geschaffene Recht wirklich gemeinsames Recht bleibt; er soll gewährleisten, dass dieses Recht in allen Mitgliedstaaten immer die gleiche Wirkung hat. Auf diese Weise soll er unterschiedliche Auslegungen des Gemeinschaftsrechts verhindern, das die nationalen Gerichte anzuwenden haben.

¹⁵ Zu den Charakteristika des Europäischen Gemeinschaftsrechts vgl. Helmut Lecheler, Einführung in das Europarecht, 2. Aufl., München, 2003, S. 48 ff.

¹⁶ EuGH v, 12.2.1974, Slg. 1974, S.33

In diesem Sinne sei Art. 234 so zu verstehen, dass *jedes nationale Gericht ohne Unterschied den Gerichtshof um Vorabentscheidung ersuchen kann, wenn es dessen Entscheidung zum Erlaß seines Urteils für erforderlich hält*¹⁶.

Gem. Art. 234 II EGV legt der EuGH auf Vorlage eines Gerichts eines Mitgliedsstaates den Inhalt einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts exklusiv und verbindlich aus. An dieses Auslegungsergebnis sind alle nationalen Gerichte unabhängig von abweichendem nationalem Recht gebunden. Sie sind berechtigt und verpflichtet, dieses Gemeinschaftsrecht in der Auslegung des EuGH gegen ihr eigenes, bisheriges nationales Recht durchzusetzen.

Der EuGH hat auch das Verwerfungsmonopol für Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane. Diese haben von ihrem Erlaß an bis zur etwaigen Aufhebung durch den EuGH die Vermutung der Rechtmäßigkeit für sich.

7. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts und Grundrechtsschutz

Solche allgemeinen Rechtsgrundsätze sind geschriebene ebenso wie ungeschriebene Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, die als Rechtssätze sowohl Behörden wie auch Gerichte binden.¹⁷

Die EU beruht gem Art. 6 I EUV auf den Grundsätzen der

- Freiheit,
- Demokratie,
- Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten,
- Rechtsstaatlichkeit.¹⁸

Art. 6 Abs.II EUV garantiert die Grundrechte, *“wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben”*. Hierbei bezieht sich der EuGH auf die EMRK als Beleg für die bereits entwickelte Gemeinsamkeit von Verfassungsgrundsätzen innerhalb der EU.

Da das bislang geltende Primärrecht der EU noch keinen geschriebenen Grundrechtskatalog enthält – die vom Europäischen Rat in Nizza am 7.12.2000 proklamierte Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist bisher nicht rechtlich verbindlich¹⁹ – leitet der EuGH den Grundrechtsschutz der Unionsbürger aus drei Quellen ab:

¹⁷ Dazu näher Lecheler, Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, 1971; ders., Einführung, S.115 ff.

¹⁸ Wozu auch das Recht auf einen fairen Prozeß innerhalb angemessener Frist gehört; zu einem kartellrechtlichen Bußgeldverfahren vor dem EuGH von fünfjähriger Dauer vgl. den Fall Baustahlgewerbe GmbH, Slg. 1998, I-8417 Rn. 26 ff.

¹⁹ Herdegen, S. 155 f.; Lecheler, S. 116 f.

²⁰ Art. 7 der Konventsverfassung (die bisher von 16 der 25 Mitgliedsstaaten ratifiziert wurde), bezog erstmals die Grundrechtscharta in das europäische Primärrecht ein und erklärte den Beitritt der EU zur EMK zum Ziel.

- den allgemeinen Rechtsgrundsätzen,
- den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedsstaaten, der EMRK und der Rechtsprechung des EuGHMR, obwohl weder die EU noch die beiden Gemeinschaften der EG bislang förmlich Mitglieder der EMRK sind.²⁰

Grundlegend für diese Entwicklung europäischer Grundrechtsstandards für die EU/EG durch den EuGH ist die Entscheidung Hauer v. 13.12.1979.

Der deutschen Winzerin Liselotte Hauer war aufgrund der Gemeinschaftsverordnung 1162/76 über Maßnahmen zur Anpassung des Weinbaupotentials an die Marktbedürfnisse für einen längeren Zeitraum die Neuanpflanzung von Weinreben auf ihrem Grundstück von den deutschen Verwaltungsbehörden untersagt worden. Das von ihr gegen diese Verfügung angerufene Verwaltungsgericht hatte Zweifel, ob diese Gemeinschaftsverordnung mit den Grundrechtsgarantien (Eigentum, Wesensgehalt und Verhältnismäßigkeit als Eingriffsschranken) des deutschen Rechts in Einklang stehe und legte die Sache dem EuGH vor. Dieser hat in dem befristeten Verbot mit dem Ziel, konjunkturelle Überschussproduktion zu verhindern und strukturelle Maßnahmen vorzubereiten, keinen unzulässigen Eingriff in das Eigentumsrecht gesehen.

Zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören u.a.

- der Grundsatz von Treu und Glauben,
- das allgemeine Diskriminierungsverbot,
- das Willkürverbot (Art. 12; 34 Abs. II; 141 EGV),
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 III EGV),
- Vertrauensschutz und Rechtssicherheit²¹
- der Grundsatz der Gemeinschaftstreue und des gemeinschaftsfreundlichen Verhaltens.

II. UMSETZUNG UND RECHTSWIRKUNG VON RECHTSAKTEN DES SEKUNDÄREN RECHTS, INSBESONDERE VERORDNUNGEN UND RICHTLINIEN

1. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht

Verbindliche Rechtsakte des sekundären Gemeinschaftsrechts sind gem Art. 249 (ex 189) EGV :

- Verordnungen,

²¹ Im Fall Deutsche Milchkontor, Slg. 1983, 2633 Rn.30, hat der EuGH ausgeführt, „das die Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit Bestandteil der Rechtsordnung der Gemeinschaft sind. Daher kann es nicht als dieser Rechtsordnung widersprechend angesehen werden, wenn nationales Recht in einem Bereich wie dem der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Gemeinschaftsbeihilfen berechtigtes Vertrauen in die Rechtssicherheit schützt.“

- Richtlinien,
- Entscheidungen.

Empfehlungen und Stellungnahmen haben dagegen keine verbindliche Wirkung. Sie bilden daher keine Rechtsquellen im engeren

Im Verhältnis der Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts zueinander kommt dem primären gegenüber dem sekundären Recht der Vorrang zu.

Dieser Vorrang ergibt sich im wesentlichen aus den folgenden Regelungen:

- Nach Art. 230 (ex 173) EGV kontrolliert der EuGH die Übereinstimmung des Sekundärrechts mit dem Primärrecht dieses Vertrages.
- Art. 234 EGV gibt allen, auch den unteren nationalen Gerichten, die Gemeinschaftsrecht anzuwenden haben, die Gültigkeit von Sekundärrecht durch den EuGH im Vorabentscheidungsverfahren zu prüfen.
- Art. 241 EGV gibt jeder Partei in einem Rechtsstreit die Möglichkeit, wenn es auf die Geltung einer vom Europäischen Parlament und vom Rat gemeinsam oder vom Rat oder der Kommission erlassenen Verordnung ankommt, die Unanwendbarkeit dieser VO wegen Verletzung des EGV geltend zu machen.

2. Verordnungen

Verordnungen haben gem. Art. 149 II EGV allgemeine Geltung, sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat. Sie bedürfen keinerlei weiterer Transformation.

Dieser Rechtsakt stellt den sichtbarsten Beweis für die Tatsache dar, dass es sich bei der EU/EG um eine *supranationale* Rechtsgemeinschaft handelt, für deren Bürger nationales und Gemeinschaftsrecht eine einheitliche Rechtsordnung neuer Art bilden, die sich aus nationalen und europäischen Rechtsquellen speist. .

3. Richtlinien

Art. 249 Abs.III EGV definiert die Richtlinie als einen Rechtsakt, der für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des Ziels verbindlich ist. Sie überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Der Erlaß der Richtlinien und deren Umsetzung stellt einen zweistufigen Rechtsetzungsakt dar.

²² Vgl. EuGH Slg.1977, 113; in EuGH Slg. 1995, I-2189 (Kommission/Deutschland) hat der EuGH eine Vertragsverletzung Deutschlands bejaht, weil das Regierungspräsidium Darmstadt bei der Genehmigung eines neuen Kraftwerkblocks die neuen Grenzwerte der Richtlinie nicht berücksichtigt hatte.

²³ EuGH Slg.1991, I-2567.

Richtlinien enthalten in der Regel eine Frist für die Umsetzung. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, innerhalb dieser Frist die Maßnahmen zu ergreifen, die gewährleisten, dass das vorgegebene Ziel der Richtlinie erreicht wird. Diese Umsetzungspflicht folgt aus Art. 249 III EGV.²²

In welcher Form die Umsetzung erfolgt, durch Gesetz oder Verordnung, bleibt dem Mitgliedstaat überlassen. Vorausgesetzt, das gewählte Mittel stellt die Wirksame Erreichung des Ziels sicher. In seiner Entscheidung im Fall TA Luft hat der EuGH dies gegenüber Deutschland verneint und eine Verwaltungsvorschrift zur Luftreinhaltung nicht als geeignetes Umsetzungsmittel angesehen:

*Es lässt sich also nicht sagen, dass der Einzelne Gewissheit über den Umfang seiner Rechte haben kann, um sie gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend machen zu können, noch auch dass diejenigen, deren Tätigkeiten geeignet sind, Immissionen zu verursachen, über den Umfang ihrer Verpflichtungen hinreichend unterrichtet sind.*²³

Der EuGH hat durch eine Reihe von Entscheidungen die Durchsetzung und Wirksamkeit des Richtlinienrechts erheblich verstärkt.

Bei Richtlinien, die dem Einzelnen eine gerichtlich durchsetzbare Rechtsposition verschaffen sollen, ist sicherzustellen, dass der Begünstigte sich auf seine Rechtsposition vor nationalen Behörden und Gerichten berufen kann.²⁴

Eine Richtlinie kann demzufolge *unmittelbare Wirkung* haben, wenn

- die Richtlinie trotz Fristablaufs nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt worden ist,
- sie dem Inhalt nach unbedingt und hinreichend bestimmt ist, um im Einzelfall angewendet zu werden.

Dies ist seit dem Fall Becker²⁵ ständige Rechtsprechung des EuGH. Der Einzelne hat unter diesen Voraussetzungen das Recht, sich gegenüber dem Staat, den nationalen Behörden und Gerichten auf die ihn begünstigenden Vorschriften einer Richtlinie zu berufen. Zur Begründung für diese *vertikale Drittwirkung* führt der EuGH an, dass ein Mitgliedstaat sich gegenüber seinen Bürgern nicht auf seine eigenen Versäumnisse bei der Umsetzung berufen dürfe.

Diese vertikale, den Einzelnen begünstigende Drittwirkung gilt auch gegenüber dem Staat, soweit dieser als privater Arbeitgeber in Erscheinung tritt.²⁶ Dies entschied der EuGH zur Berufung auf die EG-Gleichstellungsrichtlinie gegenüber unterschiedlicher

²⁴ Bei der Umsetzung der Vergabe-Richtlinien war dies in Deutschland vor der Neuregelung des Vergaberechts von 1998 aus der Sicht des EuGH Slg.1995, I-2303, nicht der Fall.

²⁵ EuGH Slg. 1982, 53 Rn. 21 ff.

²⁶ EuGH Slg. 1986, 723.

²⁷ Fall Rieser Internationale Transporte, EuGH, Rs. C-157/02, EuZW 2004, S.279 Rn. 24.

²⁸ Vgl. EuGH Slg. 1994 I 5337 (Faccini Dori). In diesem Fall hatte sich eine Italienerin auf die Richtlinie zum Verbraucherschutz bei Haustürgeschäften berufen. Diese RL hätte von Italien 1987 umgesetzt werden müssen, dies geschah aber erst 1992. Der EuGH lehnte trotzdem eine Drittwirkung im Verhältnis zwischen zwei privaten Vertragspartnern ab.

Altersgrenze für männliche und weibliche Angestellte einer Gesundheitsbehörde.

Auch gegenüber privaten Unternehmen, die der Staat mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beauftragt, wie z.B. bei den staatlich kontrollierten Betreibern eines Mautsystems, können Richtlinien unmittelbare Wirkungen entfalten.²⁷

Umstritten ist die Frage, ob eine *horizontale Drittwirkung* von nicht umgesetzten, begünstigenden Richtlinien angenommen werden kann. Der EuGH hat dies abgelehnt mit der Begründung, dass dies auf der anderen Seite Gemeinschaftsbürger notwendigerweise belasten würde.²⁸

Obwohl ein Mitgliedstaat die Umsetzungsfrist voll ausschöpfen darf, kann eine Richtlinie schon vom Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung an gewissen Wirkungen entfalten. So müssen die Mitgliedstaaten während der Umsetzungsfrist den Erlass von Vorschriften unterlassen, die das Ziel der Richtlinie in Frage stellen können. Auch können Gerichte schon vorher das geltende Recht richtlinienkonform auslegen.

III. HAFTUNG FÜR DIE VERLETZUNG VON GEMEINSCHAFTSRECHT

Die Nichtumsetzung einer Richtlinie innerhalb der vorgeschriebenen Frist bzw. ihre unvollständige oder fehlerhafte Umsetzung zieht verschiedene Rechtsfolgen nach sich.

Sie stellt eine Vertragsverletzung des Mitgliedstaates dar, die gem. Art. 226 f. geahndet werden kann durch ein von der Kommission oder einem anderen Mitgliedstaat eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH. Dieser kann durch Feststellungsurteil auf Abhilfe oder Zwangsgeld erkennen, was erstmalig gegen Griechenland geschah.²⁹

Im Wege weitgehender Rechtsfortbildung und als ergänzende Sanktion gegen Staaten hat der EuGH eine neuartige Staatshaftung für die Verletzung von Gemeinschaftsrecht entwickelt.

Grundlegend auf diesem Wege ist die Entscheidung Francovich. In diesem Fall hatte Italien die Richtlinie zum Mindestschutz von Arbeitnehmern bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers nicht fristgerecht umgesetzt. Daraufhin verklagten mehrere Arbeitnehmer in Insolvenz gegangener Unternehmen die Republik Italien auf Zahlung ausstehenden Arbeitslohns.³⁰ Der EuGH führte hier aus:

Die volle Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wäre beeinträchtigt und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert, wenn der Einzelne nicht die Möglichkeit hätte, für den Fall eine Entschädigung zu

²⁹ Vgl. EuGH Slg.2000, I-5047.

³⁰ EuGH Slg. 1991, I-5357.

³¹ Vgl. EuGH Slg. 1996, I-4845 – Dillenkofer.

erlangen, dass seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht verletzt werden, der einem Mitgliedsstaat zuzurechnen ist.

Der EuGH knüpft die Staatshaftung wegen Nichtumsetzung einer Richtlinie an folgende Voraussetzungen:

- Die Richtlinie muß das Ziel haben, einzelnen Unionsbürgern Rechte zu verleihen.
- Der Inhalt dieser subjektiven Rechte muß in der Richtlinie genügend bestimmt sein, damit sich die intendierte Begünstigung konkretisieren lässt.
- Zwischen Verstoß des Mitgliedsstaates und Schaden des potentiell Begünstigten muß ein Kausalzusammenhang bestehen.

Die Ausgestaltung dieser Staatshaftung hat der EuGH dem Staatshaftungsrecht der Mitgliedstaaten überlassen. Dieses darf die Durchsetzung des Ersatzanspruchs nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren.

Auch gegen die Bundesrepublik Deutschland sind aufgrund dieser Rechtsprechung Schadensersatzansprüche wegen unterlassener Umsetzung einer Richtlinie zur finanziellen Sicherung von Pauschalreisenden im Falle Insolvenz des Reiseveranstalters mit Erfolg geltend gemacht worden.³¹

Ausgehend von dieser Rechtsprechung zur Haftung wegen der Nichtumsetzung von Richtlinien und darüber hinausgehend hat der EuGH eine Haftung des Staates wegen auf drei Kernbereiche hoheitlichen Rechtshandelns ausgedehnt:

- Die Haftung wegen Verletzung primären Gemeinschaftsrechts durch den nationalen Gesetzgeber.

Im Fall *Brasserie du Pêcheur* klagte eine französische Brauerei unter Berufung auf Art. 28 EGV erfolgreich gegen die Bundesrepublik Deutschland auf Schadensersatz wegen legislativen Unrechts. Begründung: Das Reinheitsgebot des deutschen Biersteuergesetzes sei gemeinschaftsrechtswidrig und verstoße gegen die Freiheit des Warenverkehrs.³²

- Die Haftung wegen gemeinschaftsrechtswidriger Verwaltungspraxis.

Im Fall *Hedley Lomas* hatte das britische Landwirtschaftsministerium die Genehmigung für die Ausfuhr von lebenden Schafen nach Spanien systematisch verweigert. Der EuGH sah darin eine unzulässige Beschränkung gem Art. 29 EGV.³³

- Die Grundsätze der Staatshaftung für gemeinschaftswidriges legislatives und administratives Unrecht erstreckte der EuGH schließlich auch auf justizielles Unrecht in Form der Verletzung von Gemeinschaftsrecht durch richterliche Entscheidungen. Dies soll allerdings nur für den Fall offensichtlicher Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht gelten.³⁴

³² EuGH Slg. 1996, I-1029, Rn. 54 ff.

³³ EuGH Slg. 1996, I-2553 Rn. 28.

³⁴ So EuGH Slg. 2003; I-10239 – Köbler.

Mit dieser Rechtsprechung hat der EuGH nachhaltig zur Entwicklung, Konkretisierung und Durchsetzung des primären und sekundäre Gemeinschaftsrechts und damit zur weiteren rechtlichen und politischen Integration der Europäischen Gemeinschaft beigetragen.

IV. DIE ORGANE DER EUROPÄISCHEN UNION UND DIE GEMEINSCHAFTSORGANE UND IHRE FUNKTIONEN

1. EU und EG

Seit Gründung der EU im Vertrag von Maastricht v. 7.2.1992 bestehen die EU als gemeinsame “Dachorganisation” ohne eigene Rechtspersönlichkeit und die beiden Europäischen Gemeinschaften in einem teilweise noch nicht geklärten Zuordnungsverhältnis. Der von der Konventsverfassung vollzogene Schritt zur weitergehenden rechtlichen Integration konnte bisher keine Rechtswirksamkeit erlangen. Zwei Mitgliedsländer (Frankreich, Niederlande) haben in Referenden ihre Zustimmung verweigert, die Zustimmung Englands ist nicht zu erwarten, 16 Mitgliedsländer haben bisher ratifiziert.

2. Der Europäische Rat

Der Europäische Rat ist das einzige Organ der EU. Seine Stellung und Zusammensetzung war im ursprünglichen Primärrecht nicht geregelt. Seine Einsetzung wurde 1974 beschlossen. Der Vertrag über die Europäische Union von 1992 beschreibt in Art. 4 Zusammensetzung und Aufgaben. Organstellung soll dem Europäischen Rat erst der Entwurf der Konventsverfassung verleihen.

Der ER besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten und dem Präsidenten der Kommission. Der ER tritt zweimal jährlich zusammen. Das Sitzungsverfahren ist nicht geregelt. Er ist das oberste politische Steuerungsorgan der EU, gibt *“die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest”*.

3. Organe der EG

Als Organe der EG fungieren innerhalb der EU:

- das Europäische Parlament,
- der Rat,
- die Kommission,
- der Europäische Gerichtshof,
- der Rechnungshof.

Der Rat der EG besteht aus je einem Vertreter eines jeden Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung verbindlich zu handeln (Art.

203). Der Rat ist das zentrale Beschlussorgan und der Hauptgesetzgeber der EG. Der Erlass von Verordnungen und Richtlinien steht dabei eindeutig im Vordergrund.

Für das Abstimmungsverfahren hat das Mehrheitsprinzip schrittweise das Einstimmigkeitsprinzip und damit die Möglichkeit einer Blockade durch Veto abgelöst. Nach wie vor sind aber wichtige Bereiche der einstimmigen Abstimmung vorbehalten (Beispiele: Freizügigkeit von Arbeitnehmern, Art. 42; Harmonisierung des Steuerrechts, Art. 93, Verwaltungsvorschriften zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes, Art. 94; Erlass von Vorschriften ohne Ermächtigungsgrundlage im Primärrecht, Art. 308).

Soweit Mehrheitsentscheidungen stattfinden, sind überwiegend qualifizierte Mehrheiten erforderlich. Nach dem Nizza-Vertrag setzt eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung dreierlei voraus:

- mindestens 170 von 237 Stimmen (Stimmenmehrheit),
- Zustimmung der Mehrheit der Mitgliedsstaaten (Staatenmehrheit),
- mindestens 62 % der Unionsbevölkerung stimmt in der Staatenmehrheit zu (Bevölkerungsmehrheit).

Die Stimmabgabe im Rat wird im Falle qualifizierter Mehrheit nach einem Schlüssel gewichtet, den Art. 205 EGV vorsieht. Danach fallen im Rahmen der Gesamtzahl von nominal 321 Stimmen auf die großen Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien) je 29 Stimmen, auf Polen und Spanien je 27, Rumänien 14, Niederlande 13, Griechenland, Portugal, Belgien, Tschechien, Ungarn je 12, Österreich, Schweden, Bulgarien je 10, Slowenien, Lettland, Zypern, Estland je 4, Malta 3.

Dieser Stimmenschlüssel privilegiert die kleinen und mittleren Staaten, insbesondere Polen und Spanien in einer Weise, die auf Dauer mit dem Demokratieprinzip kaum vereinbar ist.

Die Kommission ist die Exekutive der Gemeinschaften. Ihre Funktion besteht aber auch in der Vorbereitung und Mitgestaltung der Rechtsetzung. Sie wird als Hüterin der Verträge und Motor der Integration bezeichnet. Seit dem 1.11.2004 gehört der Kommission je ein Staatsangehöriger eines jeden Mitgliedslandes als Kommissar an.

Das demokratische Repräsentationsorgan der EU ist das Europäische Parlament, das seit 1976 direkt von allen Unionsbürgern in den Mitgliedsstaaten gewählt wird. Die nach dem Nizza-Vertrag 732 Abgeordneten verteilen sich nach Länderquoten auf die Mitgliedsländer. Danach entsendet Deutschland 99 Abgeordnete, Frankreich, Italien, Großbritannien je 78, Spanien, Polen je 54, Belgien, Griechenland, Österreich u.a. je 24, Luxemburg, Estland je 6. Auch dieser vertragliche Verteilerschlüssel verzerrt die proportionale Vertretung der Staatsvölker noch erheblich. So vertritt in Luxemburg ein Abgeordneter ca. 70.000 Einwohner, in Deutschland ca. 800.000 Einwohner.

Die Kompetenzen des Parlaments sind nach und nach erheblich ausgeweitet worden. Es besitzt die Haushaltskontrolle und kann den Haushalt feststellen oder

ablehnen. Es übt wesentliche Personalkompetenz durch Anhörung und Zustimmung zur Ernennung des Kommissionspräsidenten und der Kommissare. Es nimmt ferner wesentliche Mitwirkungsrechte im Rechtsetzungsprozeß wahr im

- Verfahren der Zusammenarbeit (gem. 252 EGV)
- Sowie im Verfahren der Mitentscheidung (Art. 251 EGV).

Der Europäische Gerichtshof fungiert als gemeinsames Rechtsprechungsorgan der Gemeinschaften. Ihm obliegt gem. Art. 220 EGV

- die Auslegung des Primärrechts,
- die Fortbildung des Gemeinschaftsrechts,
- die Kontrolle der sekundären Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane auf ihre Vereinbarkeit mit primärem Gemeinschaftsrecht,
- die Kontrolle des Verhaltens der Mitgliedstaaten insbesondere bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts.

Dem Gericht gehört je ein Richter aus jedem Mitgliedsstaat an.

Die bemerkenswert umfangreichen Kompetenzen des EuGH sind in den folgenden Verfahrensarten näher konkretisiert und ausgestaltet:

- das Vertragsverletzungsverfahren auf Antrag der Kommission (Art. 226 EGV) wegen Verstoßes eines Mitgliedsstaates gegen eine Verpflichtung aus dem Vertrag,
- Vertragsverletzungsverfahren auf Antrag eines Mitgliedstaates wegen Vertragsverletzung seitens eines anderen Mitgliedstaates (Art. 227),
- Nichtigkeitsklage zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe der Gemeinschaft, d.h. des Parlaments, des Rates, der Kommission mit der Folge, dass gegebenenfalls ein Rechtsakt für nichtig erklärt wird (Art. 230 EGV),
- Untätigkeitsklage auf Antrag eines Mitgliedstaates oder eines Gemeinschaftsorgans für den Fall, dass das Parlament, der Rat oder die Kommission es unter Verletzung des Vertrags unterlassen, einen Beschluß zu fassen, woraufhin allerdings nur die Rechtsverletzung durch Unterlassen festgestellt, aber keine Verpflichtung ausgesprochen werden kann (Art. 232),
- Das Verfahren der Vorabentscheidung, auch "Vorlage-Verfahren", gem. Art. 234, in dem der EuGH in einem prozessualen Zwischenverfahren zur Auslegung und Rechtswirksamkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane Stellung nimmt, auf die es in einem Rechtsstreit vor einem nationalen Gericht eines Mitgliedstaates ankommt,
- Die Amtshaftungsklage gem. Art. 235 i.V.m. Art. 288 II für die außervertragliche Haftung von Gemeinschaftsorganen wegen eines durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schadens.

In konsequenter, bisweilen weitgehend rechtsfortbildender Wahrnehmung dieser Entscheidungszuständigkeiten hat der EuGH wesentlich zur rechtlichen Gestaltwerdung und Integration der EG/EU und ihres europäischen Rechtsraums beigetragen.

PРАВNA NAČELA I INSTITUCIJE EU

U tekstu autor izlaže temeljna načela europske zajednice/unije. Posebno se ističe uloga Europskog suda koji je svojim odlukama omogućio stvaranje europskog pravnog prostora. Cilj autorovog teksta je otvoriti pitanja o novim europskim institucijama te skrenuti pažnju na novu literaturu u njemačkoj o EU pravu.

Ključne riječi: Europska unija, pravna načela i institucije EU